



Kormányülések nyomok nélkül – immár a tartalom is eltűnik a titkosítás mögül

A Nemzeti Együttműködés Rendszere, a korábbi egyértelmű alkotmánybírósági tiltással szemben a rendszerváltást követő demokratikus kormányok legrosszabb törekvéseit követve valósítja meg nem csak az eltüntetett nyomok, de a keletkezésük pillanata után azonnal megszüntetett közérdekű adatok világát is.

A még hatályos szabályozást a 2010. évi XLIII. törvény 17. §-a tartalmazza, amely a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szól.

„A Kormány üléseiről hangfelvétel készül, mely - a miniszterelnök eltérő rendelkezése hiányában - nem nyilvános... A kormányülésen elhangzottakat összefoglalóban kell rögzíteni... Az ülésről készült összefoglaló eredeti példányát és mellékleteit, valamint az ülésről készült hangfelvételt a Miniszterelnöki Kormányiroda őrzi. Az ülésről készült dokumentáció anyaga nem selejtezhető, maradandó értékű iratnak minősül...”

A Magyarország 2019. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló törvényjavaslat 38. § -a ezt úgy módosítja, hogy megszünteti a hangfelvétel készítésére vonatkozó köteleességet, csupán az ülésről szóló összefoglalót említi.

Itt már nem a rossz lelkiismeretről van szó, nem is a Habony-szerű titkos tanácsadók életre szóló titkairól, hanem a kormányülések örökös rekonstruálhatatlanságáról. A NER világában végleg megszűnik az egyik, a magyar parlamentarizmus kezdetéig visszanyúló közjogi vívmány: kormányülések tartalmi dokumentáltsága.

A kormányülések és a késleltetett nyilvánosság

A kormányülések dokumentálása és legalább késleltetett nyilvánossága a titkosság-nyilvánosság tárgykörének egyik legfontosabb eleme. A kormányüléseket dokumentáló iratok, hangfelvételek keletkezésük idején rendszerint nem nyilvánosak, de utóbb levéltárba kerülnek, megismerhetővé, kutathatóvá válnak. Olykor maguk az alkotmányok szólnak a kormányülések jegyzőkönyveiről. A finn alkotmány szerint a kormány tagja, kivéve, ha a miniszter az elfogadott határozattal nem értett egyet, és ezt a tényt a jegyzőkönyvbe felvette, felelős az ülésen hozott döntésekért, A svéd alkotmány ugyancsak előírja, hogy a kormány üléseiről jegyzőkönyv készüljön, valamint hogy az ülésen elhangzott különvéleményt a jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell.¹ Van arra is példa (Új-Zéland, Ausztrália tartományi szinten), hogy a kormányülések esetében a főszabály a nyilvánosság.² Arról természetesen mindenütt a civilizált világban törvények szólnak, hogy a kormányületekről jegyzőkönyveket kell készíteni, amelyeket idővel a kutatók, illetve akárki számára megismerhetővé kell tenni. Ennek hiányában a történelem jelentős részében megismerhetetlen lesz. Fontos hazai példa erre, hogyha nem készültek volna a korabeli kormányületekről, koronatanácsokról jegyzőkönyvek, amelyek

¹ 32/2006. (VII. 13.) AB határozat.

² <https://www.dpmc.govt.nz/publications/release-cabinet-material-under-official-information-act-1982>,
<https://www.beehive.govt.nz/speech/open-data-and-leadership-new-zealand%E2%80%99s-approach>,
<https://www.dpmc.govt.nz/publications/cabinet-published-cabinet-minutes>



később kutathatóak lettek, ma sem tudnánk, hogy az 1941. június 26-i rendkívüli koronatanács ülésen Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter, miközben a nyilvánosság előtt erről persze gondosan hallgatott, ellenezte Magyarország hadba lépését a második világháborúba.

A történeti és a mai Magyarország

Ha a történeti alkotmányra hivatkozás több lenne tompa és üres politikai beszédnél (az Alaptörvény legutóbbi módosításának indoklása szerint például az összesen ötven évig létezett elkülönült közigazgatási bíraskodás is a történeti alkotmány vívmánya!), akkor bizonyosan a magyar állam alkotmányos értékének kellene tekinteni azt, hogy noha abban az időben az információszabadságról Közép-Európában még senki nem beszélt, Magyarországon a kormányüléseken elhangzottak dokumentálását 1848 áprilisában **első kormányunk**, a Batthyány-kormány, az első felelős ministerium rendelte el. És a kormányülések jegyzőkönyvezését a rendszerváltásig az **összes későbbi magyar kormány alkotmányos kötelességeként** fenntartotta. A kormányülésekről szóló iratok a Magyar Országos Levéltárban ma is szabadon kutathatóak. A Magyar Országos Levéltár őrzi – ide értve a Szálasi kormány és a kommunista diktatúra iratait is – az 1867-1945 közötti és az 1945-től a rendszerváltásig terjedően a kormányüléseken elhangzott hozzászólásokat, észrevételeket, javaslatokat. A rendelkezésre álló iratanyag mintegy 95%-ban teljes, és az elhangzottakat rendszerint stilizálva, tömörítve tartalmazza. A jegyzőkönyvek szabadon kutathatók és tanulmányozásukra évente közel ezer kutatói adatkérés érkezik.

A jogállami forradalom hűtlen örökösei viszont többször is kísérletet tettek a kormányületek tartalmi dokumentálásának megszüntetésére. Ez ellen végül az Alkotmánybíróság is fellépett. „Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta törvényben a kormányületek tartalmi dokumentálásának rendjét. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2006. december 31. napjáig tegyen eleget.” (32/2006. (VII. 13.) AB határozat)

Ennek a hűtlenségnek legújabb fejezetét írja a nemzeti együttműködés a *Magyarország 2019. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló törvényjavaslat*ba elrejtett, a kormányületek kötelező jegyzőkönyvezését megszüntető, alkotmányos jogkorlátozással.

Szabályozástörténet

Az ókori Egyiptom óta a történelemben minden reformnemzedék, történelmi felelősséget érezve, saját tevékenységének pontos dokumentációjára törekszik. Az 1990-ben hivatalba lépő kormány üléseiről még szó szerinti jegyzőkönyvet³ valamint összefoglalót kellett készíteni.⁴ De már két évvel később megszüntették a szó szerinti jegyzőkönyvezést, így a kormányületek

³ Lásd erről: Majtényi László – Szabó Máté Dániel: Információs és médiajog II. Miskolci Egyetemi Kiadó, 2014 53-56. o. Erre a szövegre a szabályozás kronológiáját illetően is támaszkodunk.

⁴ 1006/1990. (VII. 17.) Korm. határozat.



dokumentálására a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára által készített összefoglaló szolgált.⁵ 1994-től a kormány üléseiről összefoglaló és **hangfelvétel** is készült, az összefoglaló eredeti példányát és a mellékleteket, valamint az ülésről készült hangfelvételt a Miniszterelnöki Hivatal őrizte; ezek az iratok **nem voltak selejtezhetők**, kezelésükre a levéltári anyag védelméről és a levéltárakról, valamint az államtitokról és a szolgálati titokról szóló rendelkezéseket kellett alkalmazni.⁶ A következő évben az ügyrend ismételt módosítása a hangfelvétel készítésére vonatkozó előírást törölte,⁷ ám 1996 áprilisában visszaállították a hangfelvétel készítésére vonatkozó előírást.⁸ Az 1998-ban megalakult kormány ülésein sem hangfelvétel, sem szó szerinti jegyzőkönyv nem készült, csupán egy összefoglaló, amely tartalmazta a jelenlévők névsorát, az előterjesztések címét, a hozzászólók nevét, szavazás esetén ennek tényét és számszerű arányát, a koalíciós egyetértési jogot gyakorló kormánytag esetleges ellenvéleményére való utalást, valamint a döntést.⁹ 2002 júniusától a kormány üléseiről ismét összefoglaló és az ülés szó szerinti jegyzőkönyvéül szolgáló hangfelvétel készült.¹⁰ Az Alkotmánybíróság 2006-ban viszont megállapította, hogy az Országgyűlésnek törvényben kellett volna szabályoznia a kormányülések tartalmi dokumentálását. A döntés előírta, hogy a közhatalmat gyakorló intézmények kötelesek működésüket kellőképpen dokumentálni. Az Alkotmánybíróság az információszabadság mellett a jogállamiságra és a kormánynak az Országgyűlés előtti felelősségére is utalt joggal, hiszen ha a parlament önálló hatalmi ágnek tekinti magát, akkor a parlamenti hatalom képviselői, akárcsak a bíróságok¹¹, meghatározott esetekben, törvényi feltételekkel, a kormányülések aktuálisan titkos jegyzőkönyveit is megismerhetik. A megalakuló új kormány ugyancsak megismerheti az előző összes működési dokumentumát, amint hogy azok titkosságát is felülvizsgálhatja. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy a nem megfelelő szintű szabályozás oda vezetett, hogy az elmúlt másfél évtizedben a kormányok saját belátásuk szerint, rendszeresen módosították az üléseken elhangzottak rögzítésére és a kormányülések iratainak kezelésére vonatkozó szabályokat.¹² A kormány elsőként megpróbálta szabotálni a határozat végrehajtását, ezért az EKINT az Országgyűlés elnökéhez fordult.¹³ Az ennek alapján elfogadott törvényszöveg, a korábbi jogállami mederbe visszatérve, ismételten előírta a hangfelvétel és az összefoglaló készítésének és megőrzésének kötelezettségét.¹⁴

Nézzük a további részleteket: A 2010-ben megalakult új Országgyűlés új törvényt alkotott, amely követve a korábbi szabályozást: a hangfelvétel készítésének kötelezettségét továbbra is előírta.¹⁵ Ugyanakkor a kormány ügyrendjéről szóló, pár héttel később megjelent

⁵ 1025/1992. (V. 5.) Korm. határozat.

⁶ Az 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat 83. és 88. pontja.

⁷ 1070/1995. (VII. 29.) Korm. határozat.

⁸ 1035/1996. (IV. 24.) Korm. határozat.

⁹ 1090/1998. (VII. 15.) Korm. határozat.

¹⁰ 1092/2002. (VI. 8.) Korm. határozat.

¹¹ Erre a történelemben valószínűleg elsőként I. Károly titkos tanácsosának, Strafford lordjának perét említhetjük: „*Ugyan hová jutnánk, ha mindent, amit valaki a király titkos tanácsában elmond, és amit a többiek csak félíg értenek meg vagy félreértenek, bűnként felrónak az illetőnek? Többé senkinek sem lesz mersze nyíltan elmondani a véleményét a királynak.*” (Lord Strafford)

¹² 32/2006. (VII. 13.) AB határozat.

¹³ <http://ekint.org/az-allam-atlathatosaga-informacioszabadsag/2006-11-13/a-kormanyulesek-dokumentalasarol>

¹⁴ 2006. évi LVII. törvény 13/A. §.

¹⁵ 2010. évi XLIII. törvény 17. §.



kormányhatározat, a hatályos törvénnyel ellentétben, nem tette kötelezővé a hangfelvétel-készítést: „A Kormány üléséről összefoglaló és a Kormány tagjának kérésére, indokolt esetben és a miniszterelnök engedélyével rögtön, továbbá az ülés végén az összefoglaló elkészítésére alkalmas hangfelvétel készül.”¹⁶

Az adatvédelmi biztosi hivatala háromszor is vizsgálta a kormányülések dokumentálásának hiányát kifogásoló panaszok nyomán azt, hogyan érvényesülhetnek párhuzamosan a titkosság, a nyilvánosság, a kutathatóság és az információszabadság szempontjai.¹⁷

A vizsgálat először arra irányult, vajon - az Avtv.-n túl a levéltári törvény sérelmét is felidézve – megsemmisítettek-e jegyzőkönyveket, amelyek védett levéltári anyagok. A Miniszterelnöki Hivatal (MeH) akkor illetékes helyettes államtitkárának válasza tisztázta a tényállást. Állítása szerint 1996-ban az összefoglalókat és a hangfelvételeket a levéltári törvény szabályai szerint kezelték a miniszterelnökségen, és archiválták azokat abban az időszakban is (1995. július-1996. április), amikor az ügyrend szerint a hangfelvétel szerepe csupán annyi volt, hogy az összefoglaló elkészítőit segítse. A válasz szerint az iratok őrzési helye a MeH irattára, végül pedig a levéltári szabályoknak megfelelően a Magyar Országos Levéltárba kerülnek.

Beadványok alapján 1998 őszén azért folytatódott a vizsgálat, mert az új ügyrend szerint [1090/1998. (VII. 15.) Korm. Határozat] sem hangfelvétel, sem szó szerinti jegyzőkönyv, sem tartalmi összefoglaló nem készült a kormányületekről.

Az adatvédelmi biztos olyan törvényi szintű szabályozást ajánlott, amely biztosítja a kutatók akár késleltetetlen érvényesülő jogát a közérdekű adatok megismerésére. A Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter az ajánlást nem fogadta el. Ezután a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkárát az adatvédelmi biztos felszólította, hogy a törvény rendelkezéseit sértő minősítéseket szüntesse meg.

A 2010-es kormányváltás után a kormányülések dokumentálásának hiánya miatt az LMP frakcióvezetője, majd az adatvédelmi biztos is az Alkotmánybírósághoz fordult. Ezt követően az Országgyűlés az Adatvédelmi Biztos Hivatalát megszüntette, az Alkotmánybíróság pedig megváltozott hatásköre miatt beadványát nem vizsgálta.

Mi történik most?

Ha van is erre vonatkozó sejtésünk, nem tudhatjuk, hogy 2010 júliusa óta készül-e a kormányületekről szó szerinti hangfelvétel. Ha nem, akkor a kormány folyamatos jogsértést követ el. Érdemes ezzel kapcsolatban felidézni a Btk. 220. §-át, amely szerint a *közérdekű adattal visszaélés bűncselekményét követi el az, aki „(a)ki a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényi rendelkezések megszegésével... közérdekű adatot hozzáférhetetlenné tesz.”*¹⁸

¹⁶ 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat, 83. pont.

¹⁷ A kormányülések dokumentálásával, a dokumentumok megőrzésével és nyilvánosságával kapcsolatban lefolytatott adatvédelmi biztosi vizsgálat eredményeit összegző ajánlás, *Az adatvédelmi biztos beszámolója, 1999.* Budapest, Adatvédelmi Biztos Irodája, 2000.

¹⁸ Btk. 220.§



EÖTVÖS KÁROLY
I N T É Z E T

Az Eötvös Károly Intézet közérdekű adatigényléssel fordul a Miniszterelnöki Kormányirodához. Azt a közérdekű adatot kívánjuk megtudni, hogy 2010. július hetedikétől készült-e minden kormányülésről hangfelvétel, és ha igen, a Kormányiroda gondoskodik-e a hangfelvételek megőrzéséről, ha nem, akkor mely kormányületekről nem készült jegyzőkönyv.

Arra is felhívjuk a figyelmet, hogy ha a kormányületek tartalmi dokumentálását megszüntető alkotmányellenes törvényi szabályok hatályba lépnek, az ellenzéknek joga van az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni. Ha ez megtörténik és az Alkotmánybíróság alkotmányosnak kívánja nyilvánítani a kormányületek dokumentálásának megszüntetését, nem lesz könnyű helyzetben, hiszen határozatát valahogyan indokolni köteles, miközben ilyen alkotmányos indokok szerintünk nincsenek.

